

Łukasz Kozera

**WYBRANE ZAGADNIENIA
UNIJNEJ POLITYKI REGIONALNEJ
NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO**

Polityka regionalna Unii Europejskiej – wprowadzenie

Unia Europejska obejmuje obecnie 27 państw członkowskich, które tworzą wspólnotę polityczną i gospodarczą, liczącą 493 miliony obywateli. Tym samym różnice, zarówno między państwami, jak i 271 regionami Unii, są bardzo głębokie. Z tego powodu jednym z najważniejszych elementów polityki Unii jest polityka regionalna. Ma ona na celu wyrównanie dysproporcji w rozwoju gospodarczym, społecznym i przestrzennym za pośrednictwem redystrybucji środków budżetowych. Zmierza ona do harmonijnego rozwoju Unii, niwelowania różnic i osiągnięcia spójności pomiędzy regionami¹. Spójność, do której dąży europejska polityka regionalna jest zatem skonkretyzowaniem zasady solidarności Unii Europejskiej. Ma ona podstawowe znaczenie w procesach integracyjnych regionów, zapewniając im sprawny rozwój i funkcjonowanie. W tym znaczeniu spójność należy uznać za kolejną wzmocnioną współpracę, podobnie jak strefę Schengen, unię walutową czy współpracę obronną. Zasada solidarności nakazuje państwom

¹ T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000, s. 7 i nast.

członkowskim oraz instytucjom wspólnotowym dołożyć wszelkich starań przy realizacji zadań europejskiej polityki regionalnej². Tylko przez szczególne podejście na szczeblu wspólnotowym zapewnić można bowiem działaniom prowadzonym w regionach skuteczność i efektywność. Co więcej, wartością dodaną będzie wzrost zaufania społeczności lokalnych do wspierających je instytucji wspólnotowych. W ramach prowadzenia polityki regionalnej finansowane są przecież konkretne projekty na rzecz miast, wsi i samych mieszkańców. Polityka regionalna dociera więc bezpośrednio do nich. Ideą jest stworzenie takich warunków rozwoju i konkurencyjności, aby same społeczności lokalne mogły wymieniać między sobą projekty, pomysły i dobre praktyki.

W historii zintegrowanej Europy rozwój polityki regionalnej był procesem długotrwałym i zmiennym³. Początkowo wspólnota zakładała wspieranie rozwoju gospodarczego regionów zacofanych, restrukturyzację rejonów przygranicznych, zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich. W naturalny sposób działania skierowane były raczej do słabiej rozwiniętych państw członkowskich. Nowego znaczenia polityka regionalna nabrała w ostatnim dziesięcioleciu, kiedy to wspólnota poszerzyła się o grupę nowych państw⁴. Należało przystąpić do wielkiego dzieła zunifikowania nowych regionów, zarówno w przekroju terytorialnym, gospodarczym, jak i społecznym. Tym bardziej, że ambitny plan rozwoju zawarty w Strategii lizbońskiej z 2000 r. przewidywał stworzenie do 2010 r. na terytorium Europy najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie. Korzystając z dotychczasowych doświadczeń i rozwiązań prawnych, opartych się na zasadzie pomocniczości, wspólnota opracowała nowe cele polityki regionalnej, które uzupełniły krajowe i samorządowe programy rozwoju. To właśnie lokalne strategie są mapami wyznaczającymi w praktyce cele polityki regionalnej UE. Zawierać je powinna także strategia rozwoju województwa świętokrzyskiego.

Główne cele europejskiej polityki regionalnej

Założenia wspólnotowej polityki regionalnej w latach 2000–2006, czyli w okresie wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, przewidywały przede wszystkim wsparcie regionów, w których produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca wynosił poniżej 75% średniej wartości mierzonej w całej Unii. Określono trzy nadrzędne cele, którym należało przyporządkować odpowiednie instrumenty finansowe.

² M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 215; C. Mika, *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne*, [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, red. C. Mika, Toruń 2009, s. 33–51.

³ Szerzej na ten temat zob.: K. Głębicka, M. Grewieński, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

⁴ W tym państwa z Europy Wschodniej.

Celem pierwszym było wspieranie obszarów zacofanych gospodarczo, z wysoką stopą bezrobocia. Szczególna koncentracja środków miała miejsce w regionach z problemami agrarnymi, zatrudnienia, słabnącym systemem produkcji i złą infrastrukturą przemysłową⁵. Cel drugi dotyczył regionów borykających się z kłopotami wskutek gospodarczej i socjalnej restrukturyzacji, zmian przemysłowych i strukturalnych, a także zmniejszającego się wzrostu gospodarczego. Wsparcie miało aktywizować małą i średnią przedsiębiorczość, kształcenie zawodowe, stosowanie nowoczesnych technologii przemysłowych i ochronę środowiska⁶. Cel trzeci to rozwój zasobów ludzkich, dostosowanie i modernizacja systemów kształcenia, szkolenie zawodowe, programy zatrudnienia i zwalczanie bezrobocia. Na jego potrzeby opracowano „Europejską strategię zatrudnienia”, która zakładała aktywną politykę rynku pracy oraz wspieranie grup zwiększonego ryzyka⁷.

Instrumentami finansowymi użytymi do realizacji powyższych celów były największe fundusze unijne. Wśród nich strukturą nową był jedynie Fundusz Solidarności. Powstał w 2002 r. w celu wspierania regionów doświadczonych przez klęski żywiołowe. Utworzenie tego funduszu było konieczne, gdyż inne istniejące wcześniej nie dysponowały odpowiednimi kompetencjami i środkami do tego typu interwencji. Poza nim, innymi funduszami były:

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego stworzony w 1975 r. w ramach reformy związanej z rozszerzeniem wspólnoty o Irlandię, Danię i Wielką Brytanię. Podstawowym celem jego działalności jest zmniejszenie dysproporcji w rozwoju między regionami Unii Europejskiej oraz wzmacnianie i poprawa konkurencyjności regionów poszkodowanych i opóźnionych w rozwoju. Obszary interwencji EFRR podejmowane są w myśl promowania stabilnego wzrostu i zrównoważonego rozwoju. Sprowadzają się do inwestycji w sektory produkcji w celu tworzenia i utrzymania miejsc pracy. Fundusz wspiera inwestycje w infrastrukturę i projekty wzmacniające potencjał endogeniczny regionów.

Europejski Fundusz Społeczny jest jednym z funduszy strukturalnych Unii. Został stworzony na mocy traktatów rzymskich z 1957 r. Jest więc elementem powstałej wówczas Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i należy do najstarszych funduszy strukturalnych. Od początku istnienia jego głównym celem było zwiększenie poziomu zatrudnienia w regionach, dostosowując działania do zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej. W latach 50. EFS skupiał się na zarządzaniu migracjami robotników w Europie. Z czasem działania przeniosły się na walkę z bezrobociem wśród pracowników młodych i słabo wykwalifikowanych. Obecnie EFS kieruje WSE wsparcie dla ludzi, którzy mają wyjątkowe trudności ze znalezieniem pracy: kobiet, młodzieży, ludzi starszych, emigrantów oraz osób niepełnosprawnych. Ponadto EFS finansuje pomoc przedsiębiorstwom

⁵ K. Głębicka, M. Grewieński, *Polityka spójności...*, s. 39.

⁶ A. Ryszkiewicz, *Fundusze strukturalne UE*, Warszawa 2000, s. 20.

⁷ K. Głębicka, M. Grewieński, *Polityka spójności...*, s. 66 i nast.

i pracownikom w przystosowywaniu się do zmian rynkowych. Wspiera nowatorskie rozwiązania w miejscach pracy, kształcenie ustawiczne oraz mobilność pracowników. Fundusz promuje spójność gospodarczą i społeczną.

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej powstał w 1964 r. na mocy postanowień traktatów rzymskich. Fundusz podzielony jest na Sekcję Orientacji, która zaliczana jest do funduszy strukturalnych i Sekcję Gwarancji, zaangażowaną w finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej przez instrumenty rynkowe. EFOiGR wspiera działania w zakresie: melioracji, reparcelacji, tworzenia systemu usług na wsi związanych z prowadzeniem działalności rolniczej, sprzedaży produktów rolnych dobrej jakości, odbudowy i rozwoju wsi oraz zachęcania do działalności pozarolniczej. Finansuje także działania na rzecz ochrony środowiska podczas produkcji rolnej. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej finansuje w całości Inicjatywę Wspólnotową LEADR+, która dotyczy międzynarodowych, innowacyjnych projektów wspierania obszarów wiejskich⁸.

Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa powstał w 1993 r. Finansuje inicjatywy służące restrukturyzacji gospodarki rybnej i upraw wodnych państw członkowskich UE. Celem finansowania jest rozwój hodowli ryb, podniesienie konkurencyjności produktów rybnych i ich promowania na rynku, restrukturyzacja i unowocześnienie floty, metod połowu i przetwarzania ryb oraz rozwój infrastruktury portów rybackich⁹.

Fundusz Spójności powstał w 1993 r. na mocy traktatu z Maastricht. U podstaw jego powołania leżała przede wszystkim koncepcja pogłębiania integracji europejskiej i niwelowania dysproporcji między regionami bogatymi a biednymi. Fundusz Spójności został utworzony do realizacji dwóch głównych celów: wspomaganie projektów w dziedzinie ochrony środowiska i rozwijania transeuropejskich sieci transportowych. Działanie funduszu Spójności różni się od pozostałych funduszy tym, że zarządzanie nim silnie scentralizowany charakter. Ma to służyć przyspieszeniu procedur i wyeliminować złożony proces programowania. Fundusz Spójności finansuje pojedyncze projekty, a nie całościowe programy, tak jak to jest w przypadku funduszy strukturalnych¹⁰.

Nowe zasady i priorytety polityki spójności zawierają „Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013”. Wytyczne te zakładają, w jaki sposób europejskie regiony mogą optymalnie wykorzystać środki unijne na krajowe i lokalne programy w zakresie rozwoju w ciągu kolejnych siedmiu lat. Na cele te w budżecie wspólnotowym zagwarantowano kwotę 308 mld euro. Wytyczne uwzględniają rolę polityki spójności w realizacji innych rodzajów polityki Unii, zgodnych z odnowioną agendą lizbońską. Stanowią one jednolite, indykatywne ramy, do których wykorzystywania wzywa się państwa członkowskie i regiony

⁸ *Ibidem*, s. 127.

⁹ M. Olszewski, *Polska a system regionalnej polityki strukturalnej UE*, Warszawa 2001, s. 64.

¹⁰ K. Głąbicka, M. Grewieński, *Polityka spójności...*, s. 131–133.

przy opracowywaniu krajowych i regionalnych programów, szczególnie w zakresie ich oceny.

Podobnie jak w poprzednim okresie programowania, polityka spójności na lata 2007–2013 pozostaje najważniejszą założeniem wspólnotowym, ukie-runkowanym na wszystkie państwa członkowskie. Jej finansowanie zostało zapewnione na poziomie ponad trzydziestu procent budżetu Unii. Podstawowe zasady zreformowanej polityki spójności zakładają koncentrację działań na trzech nowych celach: konwergencji, konkurencyjności regionalnej i zatrudnieniu oraz europejskiej współpracy terytorialnej. Politykę spójności bezpośrednio powiązano z założeniami odnowionej strategii lizbońskiej, zakładającej promocję zatrudnienia i innowacje w gospodarce, oraz strategii goeteborskiej o zrównoważonym rozwoju. Zachowano przy tym podstawowe zasady wieloletniego programowania, partnerstwa, współfinansowania i ewaluacji. System planowania uległ swoistej decentralizacji przez silniejsze zaangażowanie regionów i podmiotów lokalnych przy przygotowywaniu programów. Aby to umożliwić, uproszczono systemy wdrażania. Dokonano tego zmniejszając liczbę wymaganych dokumentów, opracowano nowe wzory wniosków i postarano się o jedno funduszowe programowanie. Polepszyło się zarządzanie funduszami, których wydatkowanie skupiono na priorytetach, a nie całych działaniach. Nie bez znaczenia są także bardziej elastyczne sposoby kwalifikowania kosztów oraz łagodniejszy nadzór nad wydatkami. Samo zarządzanie funduszami stało się łatwiejsze, gdyż zmniejszono ich liczbę do trzech – EFRR, EFS i Funduszu Spójności. Wyłączono z polityki spójności fundusze wspierające rolnictwo oraz rybołówstwo i przeniesiono je do wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybackiej. Natomiast Fundusz Spójności włączony został do głównego nurtu programowania i będzie podlegał podobnym zasadom do innych funduszy strukturalnych. Uległy także likwidacji tzw. inicjatywy wspólnotowe „Equal”, „Interreg”, „Leader” oraz „Urban”, zaś ich specyficzne dziedziny zostały przeniesione do trzech głównych celów. Szczególny nacisk kładzie się na realizację zadań wspólnoty dotyczących spójności, innowacyjności, wzrostu i zatrudnienia. Każde państwo członkowskie zostało zobowiązane do opracowania własnych narodowych, strategicznych ram odniesienia i wynikających z nich programów operacyjnych, z uwzględnieniem wytycznych. W ten sposób kształtować ma własną politykę regionalną.

Polityka regionalna Polski

Polityka regionalna nowoczesnego państwa jest jednym z najważniejszych instrumentów polityki gospodarczej rządu. Jest elementem łączącym i koordynującym szereg działań sektorowych państwa z działaniami realizowanymi na poziomie regionalnym. Powinna zmierzać do wprowadzenia zmian struktural-

nych w poszczególnych sektorach gospodarki, modernizacji ekonomicznej i poprawy konkurencyjności. Istotnym celem tej polityki jest budowanie potencjału wewnętrznego regionów tak, aby zapewnić możliwości ich długotrwałego i zrównoważonego rozwoju. Jak z tego wynika, polityka regionalna państwa jest najistotniejszą płaszczyzną współpracy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, w szczególności na poziomie województw.

Polityka regionalna Polski jest elementem polityki spójności Unii Europejskiej, która po 2007 r. uzyskała nowy wymiar zadań. Podstawowe założenia krajowe wpisują się obecnie w cele wspólnotowe, zakładające szereg inicjatyw o charakterze rozwojowym. Zostały one ujęte w *Narodowych strategicznych ramach odniesienia na lata 2007–2013* (NSRO). W dokumencie tym skupiono działania, jakie administracja rządowa zamierza podjąć w zakresie promowania trwałego wzrostu gospodarczego, konkurencyjności i zatrudnienia. NSRO służą zapewnieniu skutecznej pomocy na rzecz regionów i grup społecznie zmarginalizowanych przez restrukturyzację sektorów i regionów problemowych¹¹.

Celem nadrzędnym NSRO dla Polski jest tworzenie warunków dla konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości. Zapewnić to ma wzrost zatrudnienia i spójności społecznej, gospodarczej oraz przestrzennej. Założono, że cele te są strategiczne. Ich realizacja osiągnięta będzie przez horyzontalne cele szczegółowe. Oznacza to, że wszystkie programy, działania i projekty podejmowane w latach 2007–2013 są jednym, choć wielowątkowym, planem realizowanym jednocześnie. Celami horyzontalnymi, które można wyodrębnić z NSRO są:

- poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa,
- poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie współpracy społecznej,
- budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności kraju w Unii Europejskiej,
- podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług,
- wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
- wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Aby zrealizować powyższe cele w zakresie rozwoju należy stworzyć odpowiednie warunki. Na nich w pierwszej kolejności skoncentrować się powinna działalność państwa. Określa je *Strategia rozwoju kraju na lata 2007–2015*,

¹¹ *Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

która jest dokumentem identyfikującym obszary służące celom strategicznym¹². Uwzględnia przy tym jednocześnie najważniejsze trendy światowej gospodarki oraz cele, jakie stawia Unia Europejska w strategii lizbońskiej. *Strategia* wskazuje działania, jakie podejmie rząd w latach 2007–2015 w celu realizacji krajowej koncepcji rozwoju. Wizja ta oparta jest na istniejących założeniach bazowych, tzn. analizie problemów społeczno-gospodarczych, zapóźnień rozwojowych i niedoinwestowania infrastruktury. Wzięto także pod uwagę istotne uwarunkowania zewnętrzne, jak choćby prognozowany eksport, bezpieczeństwo energetyczne i politykę sąsiadów. W ten sposób wyodrębnione zostały priorytety, do których dążyć będzie państwo. Należą do nich: wzrost konkurencyjności przez finansowanie innowacyjnej gospodarki, poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej, wzrost zatrudnienia i poprawa jakości pracy oraz życia rodziny. Działaniami pośrednimi będą programy rozwoju obszarów wiejskich, bezpieczeństwa i budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej. Wszystko to ma ułatwić rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Istotnym bodźcem dla krajowej polityki regionalnej w latach 2007–2013 jest bardzo dobra perspektywa finansowa. Budżet wspólnotowy zakłada wsparcie Polski z szerokiej formuły funduszy unijnych, nie tylko służących polityce spójności. Na realizację celów polityki regionalnej w Polsce utworzono:

- a) Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (na kwotę 37,6 mld euro, z czego 27,9 mld to pieniądze unijne),
- b) Program Operacyjny Kapitał Ludzki (11,4 mld euro, z czego 9,7 mld funduszy unijnych),
- c) Program Innowacyjna Gospodarka (9,7 mld euro, z czego 8,3 mld funduszy unijnych),
- d) Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (2,7 mld euro, z czego 2,3 mld funduszy unijnych)¹³.

Dodatkowo Polska będzie uczestniczyła w 13 programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa¹⁴. Cele spójności powinny być realizowane w dwóch wymiarach: krajowym, za który odpowiedzialny jest rząd, oraz regionalnym, za który odpowiedzialność ponosi samorząd województwa. Osiąganie spójności w wymiarze regionalnym może także być samodzielną regułą polityki rozwoju całej Unii. W układzie terytorialnym wyodrębnić można dwa typy obszarów polityki spójności: regiony wymagające wsparcia i najuboższe państwa członkowskie. Polska i wszystkie nasze regiony jako samodzielne podmioty, kwalifikują się do uzyskiwania wsparcia z europejskich funduszy strukturalnych na obu płaszczyznach. Jednakże czę-

¹² Została przyjęta 29 listopada 2006 r. zgodnie z ustawą z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.) i podlega aktualizacji raz na cztery lata.

¹³ Jest to specjalistyczny fundusz operacyjny, dostosowany do specyfiki kilku regionów i odpowiadający ich potrzebom.

¹⁴ Szerzej o kwestiach finansowych pisze S. Pastuszka, *Europejska polityka regionalna w województwie świętokrzyskim*, Kielce 2008.

sto problemem jest wkład własny beneficjentów. Uzyskanie dofinansowania projektów, zwłaszcza z funduszy strukturalnych, wymaga wniesienia znacznych wkładów z budżetów samorządowych. Ponadto, prócz zasobów finansowych, należy poświęcić czas pracy pracowników posiadających określone kwalifikacje. Są to istotne ograniczenia zmniejszające możliwości korzystania z dostępnych funduszy i programów. Niestety najczęściej dotyczy to najuboższych regionów. Niedobór wkładu własnego wynika przede wszystkim stąd, że musi on pochodzić z bieżących dochodów samorządów. Tymczasem dochody te są przeznaczane na bieżące potrzeby społeczności lokalnej, czyli działalność podstawową samorządów. Co więcej, niektóre samorzady lokalne, jak choćby polskie powiaty, nie mają dochodów własnych. Z kolei zaś finansowanie wkładów z kredytu obciąża przyszłe przychody i jest racjonalne tylko pod warunkiem, że dokonane inwestycje zrekompensują koszty. W praktyce samorzady często liczą tylko na oszczędności, które po prześięgowaniu umożliwią obsługę zaciągniętego kredytu. Reasumując, wymaganie wkładu własnego i inne nakłady warunkujące dostęp do funduszy strukturalnych ograniczają możliwości ich absorpcji. Pomimo tego jednostki samorządu terytorialnego okazały się głównymi beneficjentami pomocy unijnej. Jeżeli za mierzalny czynnik zaangażowania przyjąć liczbę wdrażanych projektów, samorzady lokują się w pierwszej trójce najaktywniejszych beneficjentów funduszy. Aktywniejsi byli wyłącznie rolnicy oraz indywidualni przedsiębiorcy. Jednak wartość łączna realizowanych przez nich projektów, była znacznie niższa niż wartość łączna projektów samorządowych. Z danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że blisko 90% powiatów i 77% gmin realizowało projekty dofinansowane z środków unijnych¹⁵. W trzech województwach: warmińsko-mazurskim, dolnośląskim i małopolskim, wszystkie powiaty i większość gmin pozyskała dofinansowanie z Unii na swoje działania¹⁶.

Polityka regionalna w województwie świętokrzyskim

Polskie samorzady uczestniczą w europejskiej polityce regionalnej od momentu uruchomienia przez Wspólnotę pomocy przedakcesyjnej. Województwo świętokrzyskie zaczęło korzystać z funduszy przedakcesyjnych po 2001 r., wraz z wdrożeniem programu Phare SSG¹⁷. Jednakże pierwszym ważnym instrumentem przedakcesyjnym był program SAPARD¹⁸, który miał za zadanie m.in. przygotować rolnictwo i rybołówstwo na przyjęcie właściwych programów unijnych. Z uwagi na rolniczy potencjał województwa, program ten miał ogromne

¹⁵ *Biuletyn informacyjny. Zmiany w regionach*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Program „Spójność społeczna i gospodarcza”, www.fundusze-strukturalne.gov.pl.

¹⁸ Szerzej na temat tego programu przedakcesyjnego zob.: www.sapard.com.pl.

znaczenie dla rozwoju regionu, głównie w zakresie wyposażenia i mechanizacji rolnictwa. W pierwszym okresie po akcesji najważniejszym programem, z którego korzystało województwo świętokrzyskie był program ZPORR. Do roku 2006 realizacja rzeczowa z tego programu w regionie dotyczyła:

- modernizacji i budowy 110,24 km dróg wojewódzkich,
- budowy 416,56 km sieci wodociągowych,
- budowy 298,68 km sieci kanalizacyjnych,
- budowy i modernizacji 5 oczyszczalni ścieków,
- zakupu 61 sztuk zaawansowanych urządzeń medycznych, takich jak kardiografy, mammografy, aparaty USG, aparaty RTG, endoskopy,
- modernizacji 63738,53 m kwadratowych powierzchni obiektów kultury, rekreacyjnych i sportowych,
- modernizacji 3 sal operacyjnych w Wojewódzkim Specjalistycznym Szpitalu Dziecięcym w Kielcach,
- modernizacji izby przyjęć i apteki szpitalnej w Szpitalu dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Morawicy,
- odnowienia kolegiaty św. Marcina w Opatowie,
- wybudowania 2 kompleksów boisk sportowych i urządzeń lekkoatletycznych¹⁹.

W okresie programowania (2004–2006) w województwie świętokrzyskim podpisano umowy na dofinansowanie o łącznej wartości 536,31 mln zł. Zakontraktowano 104,64% dostępnych środków. Z wynikiem tym świętokrzyskie znalazło się na piątym miejscu, po województwach kujawsko-pomorskim, lubuskim, małopolskim i podlaskim. Wartość projektów zakończonych, jako odsetek alokacji w latach 2004–2006, stanowiła 91,36%²⁰. Udział świętokrzyskiego w absorpcji funduszy pomocowych należy więc uznać za bardzo korzystny. Zrealizowane inwestycje przyczyniły się do zintensyfikowania społecznego i gospodarczego rozwoju regionu²¹.

Na lata 2007–2013 na zdolność pozyskiwania funduszy decydujący wpływ ma wiedza i doświadczenie kadr administracyjnych, sprawność agencji płatniczych zarządzających oraz należyty monitoring. Czynniki te, w połączeniu z poprawionymi procedurami i dostępnością krajowych środków finansowych, są kluczem do skutecznego pozyskiwania unijnych pieniędzy. Dla województwa jest to ważne, gdyż nadal pozostaje w grupie najbiedniejszych regionów Unii. Po części dlatego wybór funduszy jest szeroki. Świętokrzyskie m.in. może korzystać z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Dla świętokrzyskich gmin rolniczych przewidziano możliwość finansowania z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

¹⁹ Dane dotyczą okresu programowania 2000–2006, www.kielce.uw.gov.pl.

²⁰ Dane na dzień 29 lutego 2009 r., www.mrr.gov.pl.

²¹ Zob. szerzej: P. Nowak, D. Miłek, *Ocena potencjału regionu świętokrzyskiego na tle innych województw*, [w:] *Analiza struktury podmiotów gospodarczych w województwie świętokrzyskim*, red. K. Grys, Kielce 2009.

Szczegółowe plany rozwoju województwa świętokrzyskiego w obecnym okresie programowym zawiera *Strategia rozwoju województwa świętokrzyskiego do 2020 r.* oraz Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013 (RPOWŚ). Sama *Strategia* stanowi całościową koncepcję rozwoju województwa w kilkunastoletnim horyzoncie czasowym. Wskazuje cele oraz identyfikuje programy wojewódzkie, przez które będzie realizowana²². Jednakże kompleksowym narzędziem prowadzenia polityki regionalnej jest RPOWŚ, który stanowi jeden z instrumentów realizacji *Narodowych strategicznych ram odniesienia*. Jego cele koncentrują się na poprawie warunków sprzyjających budowie konkurencyjnej i generującej nowe miejsca pracy gospodarki regionalnej. Koresponduje to z założeniami *Strategii rozwoju województwa świętokrzyskiego*.

Priorytety Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 zakładają następujące działania:

- a) rozwój przedsiębiorczości,
- b) wsparcie innowacyjności, budowa społeczeństwa informacyjnego oraz wzrost potencjału inwestycyjnego regionu,
- c) podniesienie jakości systemu komunikacyjnego regionu,
- d) rozwój infrastruktury ochrony środowiska i energetycznej,
- e) wzrost jakości infrastruktury społecznej oraz inwestycje w zakresie kultury, turystyki i sportu,
- f) wzmocnienie ośrodków miejskich i rewitalizacja małych miast.

Ad a) Celami osi zakładającej rozwój przedsiębiorczości jest wzmocnienie konkurencyjności i zdolności inwestycyjnej sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. Wzmocnienie to ma być wspierane inwestycjami w otoczenie biznesu oraz funduszy pożyczkowych i gwarancyjnych.

Ad b) Priorytet innowacyjności zakłada poprawę powiązań między podmiotami działającymi na rzecz nowych rozwiązań w gospodarce. Ma temu służyć rozbudowa sieci teleinformatycznych oraz rozwój systemów usług elektronicznych dla tych podmiotów. Władze regionalne mają zapewnić dostępność kompleksowo wyposażonych terenów inwestycyjnych. Priorytet zakłada także poprawę wizerunku regionu przez wzrost potencjału turystycznego.

Ad c) Podniesienie jakości systemu komunikacyjnego regionu w latach 2007–2013 przewiduje dwa kierunki działań. W skali mikro celem jest poprawa połączeń komunikacyjnych między stolicą regionu i ośrodkami powiatowymi a pozostałymi obszarami województwa. W skali makro władze lokalne zakładają budowę systemu komunikacyjnego regionu z krajowymi i europejskimi korytarzami transportowymi.

Ad d) Celem tej osi jest poprawa dostępności mieszkańców do infrastruktury ochrony środowiska i energetyki. Zakłada także zapobieganie degradacji środowiska naturalnego.

²² *Strategia rozwoju województwa świętokrzyskiego*, Kielce 2007.

Ad e) Wzrost jakości infrastruktury społecznej to przede wszystkim: poprawa jakości ochrony zdrowia, doskonalenie regionalnej infrastruktury edukacyjnej, tworzenie warunków dla rozwoju kultury oraz elementów tożsamości regionalnej. Poprawa dostępu do obiektów dziedzictwa kulturowego, turystycznych i sportowych ma zmniejszyć różnice w tym względzie pomiędzy świętokrzyskim a innymi regionami. Pośrednio realizacja tych celów wpłynie także na aktywizację społeczno-zawodową ludności regionu.

Ad f) Celem ostatniej osi RPOWŚ jest rozwój infrastruktury poprawiającej warunki w ramach zwiększenia inwestycji na obszarach podlegających restrukturyzacji oraz w zdegradowanych miastach, dzielnicach miast, terenach przemysłowych i powojkowych²³.

Powyższe zadania są współfinansowane z środków unijnych. W latach 2007–2013 województwo świętokrzyskie otrzyma łącznie 1,5 mld euro w formie inwestycji spójnościowych. Z zasobów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego dla świętokrzyskiego przewidziano 725 mln euro. Europejski Fundusz Społeczny przekaże kwotę 269 mln euro, zaś Europejski Fundusz Rolny na rzecz obszarów wiejskich kwotę 500 mln euro. W celu zapewnienia spójności działań wdrażanych w ramach EFRR i EFS wprowadzono zasadę elastycznego finansowania, dzięki czemu region ma możliwość realizowania w ramach wybranego funduszu przedsięwzięć, które także leżą w obszarze interwencji drugiego funduszu. Między innymi z tego powodu ważne jest właściwe monitorowanie RPOWŚ, do czego został powołany Komitet Monitorujący. Pracuje on pod przewodnictwem przedstawiciela instytucji zarządzającej, specjalnie wyłonionej do technicznej obsługi programu na lata 2007–2013²⁴.

Podsumowując powyższe dane należy stwierdzić, że unijne fundusze pomocowe są wymiernym wsparciem polityki gospodarczej i społecznej samorządów. Pełne wykorzystanie dostępnych środków mogłoby wpłynąć na trwałe, pozytywne zmiany w regionie. Nie jest to jednak zadanie łatwe, nadal bowiem procedury pozyskiwania nie są łatwe. Zapewnić także należy wkład własny. Co więcej, po uzyskaniu finansowania należy sprostać procedurom inwestycyjnym i na czas doprowadzić do ich sfinalizowania. Są to niezbędne warunki, które należy spełnić, aby oczekiwać przyszłych korzyści z regionalnej strategii rozwoju.

Podsumowanie

Województwo świętokrzyskie notuje w większości najważniejszych wskaźników makroekonomicznych najniższe pozycje rankingowe. Boryka się z wieloma problemami strukturalnymi – zapóźnieniami społecznymi i gospodarczymi. Tym-

²³ Zob.: www.rpo-swietokrzyskie.pl.

²⁴ *Analiza wyników monitorowania rozwoju regionalnej strategii innowacji województwa świętokrzyskiego*, red. P. Nowak, D. Miłek, B. Kaczmarek, Kielce 2008.

czasem planowany na lata 2007–2013 udział województwa świętokrzyskiego, choć kwotowo wysoki, stanowi jedynie 3,63% wszystkich środków przewidzianych na politykę regionalną w Narodowym Programie Rozwoju. Taki podział jest dla świętokrzyskiego dyskryminujący i łamie zasady polityki spójności. Aby skutecznie nadrabiać dystans dzielący go od innych – lepiej rozwiniętych regionów Polski, niezbędne jest zwiększenie procentowego udziału w środkach przeznaczonych na rozwój. Wartość ta powinna wynosić dla świętokrzyskiego co najmniej 5% wszystkich środków przewidzianych na finansowanie programów regionalnych. Bardziej opłacalne byłoby także dzielenie wszystkich środków przewidzianych zarówno na finansowanie regionalne, jak i sektorowe²⁵.

Oczywiste jest także, że czynnikiem mającym kluczowe znaczenie dla rozwoju i konkurencyjności każdego regionu jest infrastruktura, szczególnie drogowa i kolejowa. Przyszłością w warunkach polskich jest także komunikacja lotnicza. Województwo świętokrzyskie nie znajduje się w żadnym z najważniejszych korytarzy transeuropejskich. Nie przebiega i nie jest planowana przez jego teren żadna międzynarodowa autostrada. Nie jest też wykorzystywana istniejąca linia szerokotorowa LHS, nie realizuje się także programu budowy portu lotniczego w Kielcach. Konsekwencje takiego stanu mogą doprowadzić do dalszego wykluczania województwa z głównych szlaków komunikacyjnych i zepchnięcia na peryferia liczących się gospodarczo obszarów Polski. Dlatego też władze regionu powinny zadbać o możliwie najefektywniejsze wykorzystanie możliwości, jakie dają unijne pomocowe. Celem nadrzędnym powinno być połączenie ziemi świętokrzyskiej nowoczesną siecią komunikacyjną z najważniejszymi ośrodkami w kraju i Unii Europejskiej. Zaniechanie w tej materii może mieć daleko idące, negatywne konsekwencje. Dzisiejsza Unia Europejska jest bowiem unią regionów. Polska mapa podziału terytorialnego nie spełnia wymagań administracji wspólnotowej i jej wizji rozwoju polityki regionalnej w wymiarze ponadnarodowym. Stanowisko takie wydaje się zresztą trafione. Małe samorządy regionalne nie radzą sobie z wieloma problemami z uwagi na ograniczone zasoby rzeczowe, ludzkie i kapitałowe. Dodatkowo negatywnym czynnikiem są obciążenia natury administracyjnej. Muszą one sprostać zadaniom i ciężarom organizacyjnym w takim samym wymiarze, jak regiony duże i zasobne. Tymczasem problemy związane ze służbą zdrowia, bezrobociem, usługami komunalnymi i polityką społeczną w małych regionach występują w proporcjonalnie większej skali. Z czasem okazać się może, że są one nierozwiązywalne. Wówczas stanie się konieczne dokonanie reform administracyjnych, w tym nowego podziału terytorialnego państwa. Świętokrzyskie chcąc utrzymać pozycję regionu, już dziś musi efektywnie sterować rozwojem, poszerzać zasoby i budować infrastrukturę pozwalającą w przyszłości zachować niezależność.

²⁵ Za: S. Pastuszka, *Europejska polityka...*, s. 340–347.